

7

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado FELIPE A. FUENTES LÓPEZ, actuando en nombre y representación de la FUNDACIÓN EDUCATIVA, S.A., ha presentado formal demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, en la que se demanda el Resuelto No. 2557 del 24 de mayo de 2018, emitido por el Ministerio de Educación, mediante el cual se procede a dejar sin efecto el Resuelto No. 6621 de 8 de septiembre del 2011, que dispuso autorizar el funcionamiento del centro de educación particular denominado INSTITUTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO, bajo el amparo de la Sociedad FUNDACIÓN EDUCATIVA, S.A., por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 123 de la Ley 47/1946, Orgánica de Educación; así como su acto confirmatorio emitido a través de la Resolución No. 116 del 21 de mayo de 2019, emitido por el Despacho Superior del Ministerio de Educación.

I.- HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA:

Que en su debido momento, luego de cumplir con los requisitos exigidos por Ley, mediante solicitud formal, se le petitionó al Ministerio de Educación, el permiso para el funcionamiento del INSTITUTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO, para impartir enseñanza de Educación Básica General para jóvenes y adultos (primaria y premedia), Bachillerato en Comercio, Bachillerato en Letras, Bachillerato en Comercio con Énfasis en Servicios Turísticos, Bachillerato en Comercio con Énfasis en Banca y Finanzas, Bachillerato en Ciencias con énfasis en Marina Mercante

(jóvenes y adultos) y Bachillerato en Comercio y Letras, en las modalidades Presencial, Semipresencial, a Distancia y Virtuales.

Que el Ministerio de Educación, previo al análisis de los documentos presentados, las diligencias e inspecciones, a través del Resuelto No. 6621 de 8 de septiembre de 2011, le concede al INSTITUTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO, permiso de funcionamiento, para impartir la enseñanza de la Educación Básica General para Jóvenes y Adultos (Primaria y Premedia), Bachiller en Comercio, Bachiller en Letras, Bachiller en Comercio y Letras, Bachiller en Comercio con énfasis en Servicios Turísticos, Bachillerato en Ciencias con énfasis en Marina Mercante.

A través de la Nota EPE 046 de 10 de febrero de 2016, suscrita por la Embajadora de Panamá en España, le informa al Ministerio de Educación, que el INSTITUTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO, abrió una filial en dicho país la cual se denominaba **IIP DHARMA COLLEGE INTERNACIONAL**, autorizada por el Ministerio de Educación de España, iniciando operaciones en España en el año 2014, y que **habían algunos diplomas de bachiller emitidos por Panamá, que no estaban siendo homologados por las autoridades españolas, por lo que se procede a ordenar una diligencia de inspección ocular en dicho centro educativo.**

Para el 15 de junio de 2017, el Ministerio de Educación lleva a cabo una Inspección Ocular a la sede administrativa del INSTITUTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO ubicada en Panamá, determinando que el mismo presentaba las siguientes anomalías:

- 1.- El Instituto Internacional del Pacífico opera en instalaciones distintas para las cuales se le autorizó realizaría operaciones.
- 2.- El Instituto Internacional del Pacífico funciona en la Modalidad virtual y presencial en el centro educativo llamado IIP DHARMA COLLEGE en España.
- 3.- El centro educativo llamado IIP DHARMA COLLEGE ubicado en España utiliza los Planes de estudio y los módulos del Centro Internacional del Pacífico, ubicado en Panamá, por medio de una plataforma informática.
- 4.- Registros con documentación incompleta de profesores que imparten clases en el Instituto Internacional del Pacífico, como también los estudiantes que asisten a clases.
- 5.- Se encontraron irregularidades en el libro de egresados de estudiantes del Instituto Internacional del Pacífico, en cuanto a documentos de estudiantes en copia simple.

Las presuntas anomalías fueron desvirtuadas por la administración del Instituto, ya que lo mismos se le habían realizado diferentes inspecciones y nunca

las autoridades encontraron ningún tipo de anomalía administrativa, además, existe la nota de 4 de marzo de 2015, dirigida al Director Regional de Panamá Centro del MEDUCA, en donde se le informa por parte del Instituto, el cambio de Dirección de las Instalaciones. A través de la nota de 22 de marzo de 2012, la viceministra de educación le informa al Director Regional de Panamá Centro, las modalidades (**Presencial, Semipresencial, a Distancia y Virtuales**); también figuran certificaciones de la Viceministra de Educación en donde hace constar que el Instituto Internacional del Pacífico tiene autorización por el Ministerio de Educación, para impartir clases; y que el mismo es representado en España por la Fundación Dharma (certificaciones de fechas de 10 de octubre de 2013 y 26 de junio de 2014).

Que desde los siete (7) años de funcionamiento, se le han realizado al centro de estudios cinco (5) inspecciones o supervisiones educativas, por parte de la Dirección Regional de Educación de Panamá Centro, ente encargado de velar por el buen desenvolvimiento de los centros educativos tanto oficiales como particulares, siendo estas la primera del 1 de abril de 2013, la segunda el 26 de junio de 2013, la tercera el 3 de febrero de 2014, la cuarta el 21 de octubre de 2016 y la quinta el 15 de junio de 2017, y en cada una de estas inspecciones técnicas, académicas y administrativas, no hubo mayores observaciones, y estas fueron subsanadas oportunamente.

Que el Ministerio de Educación, a través del Resuelto No. 2557 de 24 de mayo de 2018, deja sin efecto el Resuelto No. 6221 del 8 de septiembre de 2011, que dispuso autorizar el funcionamiento del centro educativo particular INSTITUTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO, fundamentándose en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Educación, y no así, en las faltas encontradas en la Inspección Ocular realizada.

Así las cosas, la decisión del Ministerio de Educación no se basó en las supuestas anomalías encontradas en la inspección ocular, por haber sido las mismas desvirtuadas en su totalidad; sin embargo, la Ministra de Educación al fundamentar su decisión, en el artículo 123 de la Ley 47/1946, comete un error, ya que dichos requisitos fueron cumplidos a cabalidad, al momento en que se le concedió el permiso de funcionamiento mediante Resuelto No. 6221 de 8 de septiembre de 2011, tal como lo señala el párrafo segundo de dicho resuelto que establece: "*Que ante esta petición, de la Dirección Nacional de Educación Particular realizó el estudio de la documentación aportada y determinó que el centro educativo cumple con las formalidades y requisitos establecidos en el artículo 123 de la Ley 47/1946 (orgánica de educación).*"

Al momento que se notificó la decisión contemplada dentro del Resuelto N.º 2557 de 24 de mayo de 2018, emitido por el Ministerio de Educación, se presentó

recurso de reconsideración, sin embargo, la decisión fue confirmada a través de la Resolución 116 de 21 de mayo de 2019.

La resolución recurrida como ilegal contra el Ministerio de Educación, no ha señalado la norma que violó la recurrente, ni la sanción por violar la norma, por lo cual se viola el principio de legalidad, ya que la autoridad nominadora no ha identificado la Ley, Decreto o Resuelto, que regule o indique que hubo una conducta inadecuada culposa o dolosa y segundo, la sanción por la presunta conducta. Por el contrario, aplica una sanción que es gravísima, la cual consiste en el cierre del Instituto.

II.- NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

A criterio de la accionante, la actuación desplegada por el Ministerio de Educación con las resoluciones impugnadas, ha vulnerado las siguientes disposiciones.

1.- El artículo 123 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, que reza de la siguiente manera.

"Artículo 123: A partir de la vigencia de la presente Ley, toda escuela o institución docente de carácter particular, establecida o que se establezca, para poder funcionar debe llenar los siguientes requisitos ante el Ministerio de Educación.

1.- Contar con el personal idóneo desde el punto de vista de su capacidad física, intelectual y moral, que debe ser comprobada ante el Ministerio de Educación con los documentos exigidos al personal de las Instituciones oficiales de idéntica naturaleza y categoría.

2.- Someter a la aprobación del Ministerio de Educación el prospecto contentivo de su organización, planes de estudio y programas de enseñanzas.

3.- Cumplir con los planes de estudio y programas de enseñanza aprobados por el Ministerio de Educación.

4.- Disponer de un local apropiado a los fines educativos a que se destinan y cumplir con las normas vigentes de seguridad.

5.- Cumplir con las normas establecidas por el Ministerio de Educación en cuanto a la cantidad de personal, docente y educando, que justifique la existencia de la institución.

6.- Integrar su personal docente, preferiblemente con educadores de nacionalidad panameña, en la medida en que exista el personal idóneo disponible.

7.- Demostrar solvencia económica para poder cumplir con el proceso educativo y que su oferta educativa sea de beneficio social.

8.- Tener personería jurídica, si se tratara de sociedad, asociación o cualquier otro tipo de persona jurídica.

9.- Presentar previamente su proyecto de reglamento interno, que será sometido a la aprobación del Ministerio de Educación."

La violación a la norma ha sido por indebida aplicación, ya que para formalizar o legalizar un centro educativo particular; deben cumplirse con estos requisitos, los cuales ya fueron atendidos a cabalidad por el Instituto Internacional del Pacífico, a partir del año de 2011, cuando se le concede el permiso de funcionamiento, a través de la Resolución 6221 de 8 de septiembre de 2011, o sea, que dicha norma es de estricto cumplimiento para centros educativos en formación, o los que estén formados, pero no tengan la aprobación mediante Resolución, por parte del Ministerio de Educación, el cual deberá cerrar dicho establecimiento, hasta que se cumplan con estos requisitos.

En el año 2011, cuando se confecciona el Resuelto 6221 de 8 de septiembre de 2011, el INSTITUTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO había cumplido con cada uno de dichos requisitos, tal como lo señala el segundo párrafo del resuelto en cuestión.

2.- De igual manera, la parte demandante considera que la actuación del Ministerio de Educación, ha violado **el artículo 125 del Texto Único de la Ley 47/1946 (Orgánica de Educación)**, que señala lo siguiente:

“Artículo 125.- El Ministerio de Educación autorizará el funcionamiento de los planes de educación particular, de conformidad con los requisitos señalados en las disposiciones legales correspondientes.

Quando los planteles particulares no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, el Ministerio de Educación procederá a sancionar a los responsables o a clausurar dichos establecimientos, según la gravedad de la falta, conforme a la reglamentación vigente.”

La norma en cuestión ha sido violada, por indebida aplicación, ya que lo dispuesto en dicho artículo es consecuencia del incumplimiento de requisitos para aprobar el funcionamiento para impartir enseñanza, por parte del Ministerio de Educación, es decir, el primero regula requisitos para la aprobación de un centro educativo particular por parte del Ministerio de Educación, y la norma transcrita señala una decisión de cierre administrativo u otra sanción, pero a los que funcionan sin el debido permiso.

Existen muchos centros educativos particulares, sin el debido sustento de aprobación, lo cual es un enorme trabajo para convencerlos que cumplan los requisitos para su debida aprobación, es más, hay centros educativos particulares que están funcionando antes de tener la debida aprobación, por lo que el espíritu de esta norma, son para estos casos.

El artículo 125 del texto único de la Ley 47/1946 (Orgánica de Educación), guarda relación con el artículo 127 de dicha legislación, ya que una vez se le

concede permiso de funcionamiento a un centro de educación para impartir enseñanza, el mismo debe de ser supervisado por diferentes Direcciones del Ministerio de Educación, a fin de cumplir con los señalamientos y directrices emanadas por la máxima autoridad en materia educativa.

En ese sentido, la supervisión que se le debió dar al Instituto Internacional del Pacífico, era para velar que se estaba cumpliendo a cabalidad con los deberes de los seis (6) puntos que menciona el artículo 127 de la Ley Orgánica de Educación, y no así, aplicar la supervisión, como si fuese a constituirse como centro educativo particular, requisito que ya había cumplido a cabalidad en el año 2011.

III.- INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:

A través del informe de conducta enviado por la Ministra de Educación N.º DM-DNAL-104-1708-UAJ-40, del 16 de septiembre de 2017 (Cfr. fs. 41-48 del expediente judicial), se señala lo siguiente.

Por medio del Resuelto de Funcionamiento No. 6221 de 8 de septiembre de 2011, el Ministerio de Educación autorizó la puesta en marcha o el funcionamiento del centro de educación particular denominado INSTITUTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO, para impartir enseñanza de Educación Básica General para Jóvenes y Adultos (Primaria, Premedia), Bachillerato en Comercio, Letras, Comercio con énfasis en Marina Mercante (Jóvenes y Adultos), Comercio y Letras, bajo el amparo de la sociedad Fundación Educativa, S.A.

Mediante la Nota N.º N°DM-DNAL-1522-07 del 21 de junio de 2017, el Ministerio de Educación le señala al profesor JORGE E. LAURENCENA (Director del Instituto Internacional del Pacífico), que a fin de velar por la calidad y pertinencia de la educación particular en nuestro país, **debe ceñirse a impartir las ofertas establecidas en el Resuelto de Funcionamiento, ya que de acuerdo a investigaciones preliminares, dicho centro educativo únicamente se le autorizó para impartir enseñanza en el territorio nacional, y no en el extranjero.**

Existe una denuncia transmitida por España al Ministerio de Relaciones Exteriores, en donde este último pone en conocimiento al Ministerio de Educación, sobre la situación particular que se estaba presentando con el Instituto Internacional del Pacífico, **al expedir diplomas de bachillerato, otorgados a estudiantes que cursan estudios en España y que las autoridades españolas han decidido no homologar**, por lo que se decidió abrir una investigación administrativa.

Así las cosas, en la investigación efectuada se determinó que no hay problema en el diseño curricular pedagógico, el cual se determinó conforme a las normas; sin embargo, **la modalidad de enseñanza es un elemento que requiere verificaciones adicionales, y el Instituto Internacional del Pacífico debe contar**